



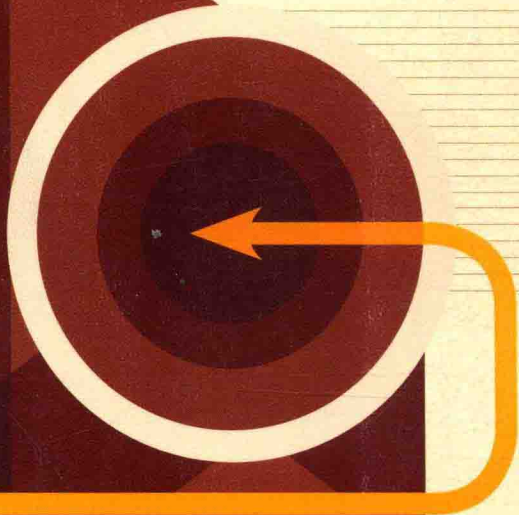
面向21世纪课程教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

# 公共组织财务管理

(第四版)

侯江红 主编



高等教育出版社



面向21世纪课程教材

学校公共管理类专业主干课程

# 公共组织财务管理

(第四版)

侯江红 主编

GONGGONG ZUZHICAIWU GUANLI

高等教育出版社·北京

## 内容简介

公共组织财务管理是公共管理类专业的核心主干课程。本书从对公共组织的界定入手,结合最新修订的《中华人民共和国预算法》《行政单位财务规则》《事业单位财务规则》以及《中华人民共和国公益事业捐赠法》等文件,系统地介绍了公共组织财务管理的基本理论和方法,详细地阐述了公共组织、财务管理理论、预算管理、收入管理、支出管理、资产管理、负债管理、净资产管理、财务清算、财务报告、财务分析、财务监督等理论与实务。

本书在每章开头都有学习目标和课前准备,使学习者有明确的导向,每章后都列有小结、思考题等,引导学习者主动学习与思考。同时,结合最新技术手段,章后有二维码关联在线测评,用手机扫一扫即可检验学习效果。

本书既可作为高等院校公共事业管理、行政管理等专业的本科教材,也可作为公共组织财务工作者的岗位培训教材和自学参考用书。

## 图书在版编目(CIP)数据

公共组织财务管理 / 侯江红主编. -- 4版. -- 北京 : 高等教育出版社, 2016.6

ISBN 978-7-04-045275-4

I. ①公… II. ①侯… III. ①国家行政机关-财务管理-高等学校-教材 ②行政事业单位-财务管理-高等学校-教材 IV. ①F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 085956 号

策划编辑 牛杰 责任编辑 解琳 封面设计 赵阳 版式设计 杜微言  
插图绘制 杜晓丹 责任校对 窦丽娜 责任印制 尤静

出版发行	高等教育出版社	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
社 址	北京市西城区德外大街4号		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
邮政编码	100120	网上订购	<a href="http://www.hepmall.com.cn">http://www.hepmall.com.cn</a>
印 刷	北京明月印务有限责任公司		<a href="http://www.hepmall.com">http://www.hepmall.com</a>
开 本	787 mm×1092 mm 1/16		<a href="http://www.hepmall.cn">http://www.hepmall.cn</a>
印 张	25	版 次	2002年12月第1版
字 数	510千字		2016年6月第4版
购书热线	010-58581118	印 次	2016年6月第1次印刷
咨询电话	400-810-0598	定 价	38.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 45275-00

## 第四版前言

2012年以来,新修订的《中华人民共和国预算法》《行政单位财务规则》《事业单位财务规则》以及《中华人民共和国公益事业捐赠法》相继公布实施。新修订的《中华人民共和国预算法》在完善政府预算体系,健全透明预算制度;改进预算控制方式,建立跨年度预算平衡机制;规范地方政府债务管理,严控债务风险;完善转移支付制度,推进基本公共服务均等化;坚持厉行节约,硬化预算支出约束五个方面实现了重大突破。新修订的《行政单位财务规则》《事业单位财务规则》,在基本维持原结构的基础上,作了全面修改补充,并将预算绩效管理作为行政事业单位财务管理的主要任务之一。提出建立健全财务管理制度,实施预算绩效管理,加强对行政事业单位财务活动的控制和监督。绩效管理等现代企业管理理念的引入,反映出新时代背景下行政事业单位科学化理财及科学化运筹的趋势。

新修订的《文化事业单位财务制度》《科学事业单位财务制度》《高等学校财务制度》《中小学校财务制度》《医院财务制度》《基层医疗卫生机构财务制度》《广播电视事业单位财务制度》《体育事业单位财务制度》《文物事业单位财务制度》和《人口和计划生育事业单位财务制度》,体现了行业特点,突出公益属性。这些行业事业单位财务规则都强化了财务部门设置、财务人员任职要求和财务部门主要职能和重要作用,提出了事业单位应当加强经济核算,具备条件的事业单位可以实行内部成本核算办法等有关要求。加强了资产管理,根据广播电视、文物等行业特点,对一些资产分类也进行了适当的调整。结合各行业事业发展和改革的实际情况,为进一步提高行业事业单

位财务分析能力和水平，增加了部分财务指标和业务指标，健全了财务分析指标体系。

为贯彻落实党的十八届三中全会关于建立权责发生制的政府综合财务报告制度的精神，财政部印发《政府财务报告编制办法（试行）》《政府综合财务报告编制操作指南（试行）》和《政府部门财务报告编制操作指南（试行）》三项制度，以规范权责发生制政府综合财务报告制度改革试点期间的政府财务报告编制工作。

第四版继续保留了前三版教材的主要特色。根据公共组织财务管理环境的新变化作了相应的修改补充。在结构内容方面做了如下一些较大的调整：全书十三章调整为十二章，删除了第三版中的第八章“投资管理”，在第六章“资产管理”中，增加了第六节“事业单位对外投资的管理”；在第三章“预算管理”中，增加了第六节“决算管理”；附录改为《行政单位财务规则》和《事业单位财务规则》；十二章的阅读材料全部更新。其他章节内容更换较多的有：第一章“公共组织概述”中第三节，第二章“公共组织财务管理理论”中第一节、第四节，第四章“收入管理”中第二节、第三节，第五章“支出管理”中第四节，第六章“资产管理”中第一节，第七章“负债管理”中第一节、第二节，第十章“财务报告”中第三节、第四节，第十一章“财务分析”中第三节。每章的“课前准备”中相关政策也做了调整。

第四版由侯江红在第三版的基础上对教材内容进行了修改、补充和重写。限于水平，疏漏与缺陷在所难免，恳请专家、同行、读者指出，以便今后进一步修改完善。

本书的编写和出版一直以来得到了高等教育出版社的大力支持，衷心感谢高等教育出版社及本书编辑的努力与付出。

侯江红

2016.1.8

## 第三版前言

自 2002 年我们编写《公共组织财务管理》第一版开始，距今已九年多。本书第一版（2002 年）被列为“面向 21 世纪课程教材”，第二版（2006 年）被列为“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。回首 2002 年我们刚编写本教材之时，该领域还是一片空白。由于当时我国开展公共管理研究的时间不长，很多问题尚在探索争论之中，加上当时尚未出台非营利组织会计制度等相关的财务会计准则，使教材的编写缺乏一个权威的“依据”。虽然尽力，但对有些问题的把握是否到位还是担心，唯恐误人子弟。然而，到了今天，该教材经历了近十年的运作和完善，得到了不少院校的认可，这也给了我们继续修订的动力，从而更好地回应我国发展的实际。

目前，我国已初步建立了以部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线管理等为主要内容的现代预算管理制度。一部分行政事业性收费和政府性基金逐步被取消，将行政事业性收费、政府性基金和罚没收入等财政性资金称为“非税收入”纳入“综合财政预算”统一管理；财政部修订的 2011 年政府收支分类科目中，取消了全部预算外收支科目，《中华人民共和国预算法》修正案草案也取消了“预算外资金”的概念；《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》的出台，从制度上对行政、事业单位国有资产管理工作职责、权限、程序、相关管理机构和人员的法律责任，以及行政、事业单位国有资产管理的环节、方法等方面作了明确规定，并将国有资产收入纳入非税收入管理范畴，实行预算管理。目前我国实施财政信息公开的法律法规体系已经达到了比较完备的程度，从 2008 年《政府信息公开条例》《财政部关于进一步推进

财政预算信息公开的指导意见》到 2010 年《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》等，都明确要求把“财政预算、决算报告”列为“主动公开”和“重点公开”的“政府信息”，“重点公开政府预算、部门预算、预算执行以及财政转移支付等内容”。

随着公共事业管理体制改革的日益深化，事业单位的运营环境发生了很大变化，经济活动也更加复杂，对完善事业单位财务、会计管理制度，严格预算管理，加强财务监管和运行监督提出迫切而明确的要求。近年来，在总结事业单位改革发展和各项财政改革实践经验的基础上，修改起草了《事业单位财务规则》（修改草案征求意见稿）、《高等学校会计制度》（征求意见稿），出台了《医院财务制度》《医院会计制度》《基层医疗卫生机构财务制度》《基层医疗卫生机构会计制度》以及《医院财务报表审计指引》等一批行业性事业单位的财务制度和会计制度。制度要求事业单位既要提供绩效评价需要的权责发生制的财务信息，也能提供预算管理需要的预算收支信息；调整了高等学校、医院的收支分类；强调了会计核算以（修正的）权责发生制为基础；要求进行以权责发生制为基础的成本核算，明确了对固定资产计提折旧的要求；规定了财务报表主表及报表附注，相应地重新设计表中项目构成（如取消了现行资产负债表中收入、支出项目），改进了报表格式、完善了报表体系；并明确提出，将医院等医疗卫生机构、大中专院校以及基金会等非营利组织的财务报表纳入注册会计师审计范围，逐步建立事业单位年度财务报表注册会计师审计制度。

加快社会事业体制改革是我国现阶段以及今后一段时期改革的重点之一。事业单位分类改革正在逐步深入推进，将在清理规范基础上完成事业单位分类，形成新的事业单位管理体制和运行机制；改革公共服务提供方式，政府购买公共服务的契约式服务提供方式，将为非营利组织的发展带来更多的空间，为非营利组织参与公共管理和公共服务提供了更多的契机。

依据上述财政、财务、会计规则的改革调整和公共组织财务管理环境的变化，我们对第二版的部分内容进行了删减和增加。与第二版相比，第三版更加简明扼要，使问题分析的表述更为精练；对每章的复习思考题和课后阅读材料也进行了更新；每章开头的学习目标，通过“理解”“掌握”“熟悉”和“了解”不同层次的要求，使学习者在对每章内容的把握上更具明确性；每章都增加了课前准备的要求；每章结尾处增加了推荐阅读，把涉及本章内容的优秀书籍及文章作了部分罗列，供学习者参考。在内容选择上，除了删减一些过时的内容外，主要是根据理论发展和现实需要增加了一些新的内容。

第三版在内容方面做了如下一些较大的调整：

在第一章中，增加了第三节非营利组织注册登记制度和税收优惠政策。

在第二章中，对公共组织财务管理的特点、公共组织财务管理的目标重新进行了编写；在财务管理原则部分进行了补充；更强调了公共组织财务管理的技术方法。为了突出公共组织财务管理的政策性和财务多样性，增加了第四节公共组织财务法规体系和第五节财务创新理念。



在第三章中，对公共组织预算编制的原则和编制方法进行了完善；增加了预算编制的要求；更新了行政事业单位预算表式；增加了民间非营利组织财务预算和项目预算管理的内容。

在第四章中，取消了预算外资金管理内容；增加了对事业单位财政经费供给方式改革的介绍；基于缺乏资源是我国非营利组织发展的瓶颈的现实，扩展了非营利组织收入来源，增加了非营利组织筹资管理。

在第五章中，结合改革实践更新了部分内容；强调了对成本管理的要求。

在第六章中，重写第一节，补充公共组织的资产来源、国有资产管理体制和管理原则；强调了资产配置、使用、处置方面的规定；以第五节公共组织国有资产管理的基礎工作替代了原非营利性资产转为经营性资产的管理的内容。

在第七章中，精简了部分内容，完善了负债管理的原則。

在第八章中，基于资金时间价值是现代财务管理的重要价值观念和基础，是客观存在的经济范畴，增加了第一节资金时间价值内容；重写了第三节政府组织投资管理，从投资原则、投资作用、投资特点、投资方式以及投资管理要求等方面扩展了政府组织投资管理的内容。

在第九章中，精简了部分内容，增加了对民间非营利组织结余分配的讲解。

在第十章中，加强了财务清算后资产处理的内容。

在第十一章中，增加了财务报告的目标，并加强了财务报告使用者对信息的需求内容；更新了行政事业单位财务报表；补充了民间非营利组织公益活动支出明细表。

在第十二章中，扩展了政府组织、事业单位财务分析的指标体系；增加了民间非营利组织财务分析指标体系。

在第十三章中，增加了第二节财务监督制度和第五节民间非营利组织的财务监督，从而使公共组织财务监督的内容得以进一步完善。

尽管做了最大努力，力求使其更加完善，但还有许多现实中亟待解决的问题，由于理论界和业界尚存在许多争议，写入教材的条件尚未成熟。本教材第三版由侯江红教授在第二版的基础上对教材内容进行了修改、补充和更新。限于水平，错漏与缺陷在所难免，恳请专家、同行、读者指出，以便以后进一步修改完善。

本书的编写和出版一直以来得到了高等教育出版社的大力支持，衷心感谢高等教育出版社及本书编辑的努力与付出。

侯江红

2012年3月



## 第二版前言

“公共组织财务管理”作为公共事业管理专业的核心课程之一，其教材已被教育部列为“面向21世纪课程教材”，并于2002年12月由高等教育出版社正式出版。

近年来，随着我国社会主义市场经济体制改革不断深入，我国公共财政框架下的财政预算管理制度进行了重大改革（即编制部门预算、政府采购制度的推广、建立国库集中收付制度、预算外资金收入收缴制度改革、深化收支两条线的改革等），行政事业单位体制和运行方式发生了重大变化；同时为了进一步完善我国民间非营利组织的法律规范体系，提高民间非营利组织的财务管理水平，促进民间非营利组织健康快速发展的需要，2004年8月18日，财政部正式发布了《民间非营利组织会计制度》，并自2005年1月1日起施行，填补了我国会计规范在这一领域的空白。政府和非营利组织财务管理环境、资金运作的内容和方式的变化，需要我们及时更新教材内容。为了完善教材理论体系，我们进行了教材修订。

该书以《行政单位财务规则》《事业单位财务规则》和《民间非营利组织会计制度》为基本依据，以财务管理各个环节为基础，完整地介绍了公共组织财务管理的基本理论、基本知识和基本操作技能，并介绍了目前我国财政改革和政府事业单位财务改革的部分新内容。本教材文字简练、深入浅出，通俗易懂，给读者提供了理论与实务、核算与管理、制度与教材有机结合的知识体系。读者在学完“行政管理学”“公共事业管理概论”“非营利组织管理”“公共经济学”及相关课程，掌握会计基本理论与方法之后，再学习本教材，可以更系统地理解和掌握政府及非营利组织的环境

特征及预算、财务管理的关系，从而掌握政府及非营利组织财务管理的特点及其内容。

本次修订突出的特点：一是吸纳了我国财政预算改革的最新动态，包括国库集中支付制度、政府采购制度、预算外资金改革的目标、深化收支两条线的改革等。二是加强了民间非营利组织的财务管理内容，尽管“民间非营利组织财务规则”尚未颁布，我们还是依据新颁布的《民间非营利组织会计制度》增加了相关的内容，并对相关章节的内容进行了补充和修订。我们在修订本教材时，将政府组织、事业单位、民间非营利组织三者共性的内容统一介绍，而对三者各具特殊性的内容分别介绍。三是在每章开头提出了学习要点，使学习者有明确的导向，并对每章后的阅读材料作了更新，使读者能够了解该领域的热点、焦点问题，实现理论与实践的有效结合。

此次教材修订分工为：第一章、第三章、第四章、第五章、第六章、第九章、第十章、第十一章、第十二章由侯江红编写，第二章、第十三章由任世梅编写，第七章、第八章由张理编写。本书由侯江红主编，负责设计全书框架，总纂定稿。

我国有关财政、预算、政府及非营利组织财务的改革正在进行中，相关理论、准则、制度方面的内容也将发生新的变化，我们将继续努力，使教材趋于完善。由于修订时间较紧，加之受我们水平所限，缺点和不足在所难免，恳请广大读者批评指正。

编者

2006年7月

# 第一版前言

随着公共管理教育在国内的兴起和发展,目前我国部分高校已经开设了公共事业管理专业。如何培养和造就一大批高素质的公共事业管理人才,以适应当今世界政治、经济形势的日新月异和科学技术的高速发展,已成为我国培养 21 世纪管理人才的重要研究课题。教材是教学过程不可缺少的教学内容的载体,是学生获取知识、增长智力的重要源泉。公共组织财务管理是公共组织管理的重要组成部分,从目前来看,国内还尚未出版对公共组织财务管理进行系统阐述的相关著作和教材。为了适应我国公共事业人才培养的迫切需要,在当前几乎还没有同类教材的情况下,我们在比较短的时间里编写了这本教材。由于我国开展公共管理研究的时间不长,很多问题尚在探索争论之中,尤其是对公共事业管理的主体——公共组织缺乏一个明确而统一的界定,加之目前我国尚未出台有关非营利组织财务会计规则。鉴于此,根据我们对公共组织的理解和界定,以现行的《行政单位财务规则》和《事业单位财务规则》为依据,借鉴了部分国际上非营利组织财务制度的通行做法,我们编写了这本教材。

本教材结合我国当前事业体制改革和财务体制改革的实际,较全面、系统地阐述了公共组织财务管理工作的基本特点、基本内容和基本方法。在阐述中,我们力求做到理论性与实务性结合,全面性与通用性兼顾,继承性与开拓性并存,论述通俗,易教易学。此外,在内容上,尽量减少学科之间的重复,力求科学、准确、完整,主次分明,在结构上力求规范合理。

本书是公共事业管理系列教材之一,是公共事业管理专业本科生的必读教材,也可作为公共组

织财务工作者的岗位培训教材和自学参考用书。

本书由侯江红主编，负责设计全书编写提纲，各章的撰写人分别如下：第一章、第三章、第四章、第五章和第六章由侯江红编写，第二章和第十三章由任世梅编写，第七章和第八章由张理编写，第九章、第十章、第十一章和第十二章由王智慧编写。在写作过程中，经过了多次集体讨论，初稿完成后，由侯江红进行修改、统稿和定稿工作。

需要指出，因教学上急需，本教材编写仓促，有些问题未能仔细推敲，加之公共管理的理论尚不很成熟，公共事业管理专业人才培养也才刚刚起步，可供参考的文献资料不多，我们编写本教材也是一种初步尝试，书中难免会有缺点甚至错误，这种尝试性的努力还有待于教学实践的检验和同行们的指正和读者的批评，以便日后修改补充。

编者

2002年6月

- • • 001 第一章 公共组织概述
  - 002 第一节 公共组织的概念及界定
  - 011 第二节 公共组织的财务特征
  - 015 第三节 非营利组织税收优惠政策
  - 021 本章小结
  - 022 复习思考题
  - 023 阅读材料
  - 024 推荐阅读
  
- • • 027 第二章 公共组织财务管理理论
  - 028 第一节 公共组织财务管理的概念和特点
  - 033 第二节 公共组织财务管理的目标、任务和原则
  - 038 第三节 公共组织财务管理的方法
  - 044 第四节 公共组织财务法规体系
  - 049 第五节 财务创新理念

- 054 本章小结
- 055 复习思考题
- 055 阅读材料
- 057 推荐阅读
  
- ● ● 059 第三章 预算管理
  - 060 第一节 公共组织预算的概念和意义
  - 062 第二节 预算编制原则和编制方法
  - 066 第三节 定员定额管理制度
  - 070 第四节 公共组织单位预算的编制
  - 087 第五节 公共组织预算管理办法与预算执行
  - 092 第六节 决算管理
  - 095 第七节 民间非营利组织预算管理
  - 099 本章小结
  - 100 复习思考题
  - 101 阅读材料
  - 103 推荐阅读
  
- ● ● 105 第四章 收入管理
  - 106 第一节 公共组织收入概述
  - 109 第二节 财政拨款（补助）收入管理
  - 119 第三节 非财政补助收入的管理
  - 127 第四节 非营利组织筹资管理
  - 135 本章小结
  - 136 复习思考题
  - 136 阅读材料
  - 139 推荐阅读

- ● ● 141 第五章 支出管理
  - 142 第一节 公共组织支出类别与管理要求
  - 146 第二节 人员经费和公用经费管理
  - 155 第三节 行政单位的支出管理
  - 158 第四节 非营利组织支出管理
  - 162 第五节 非营利组织成本管理
  - 169 本章小结
  - 169 复习思考题
  - 170 阅读材料
  - 171 推荐阅读
  
- ● ● 173 第六章 资产管理
  - 174 第一节 公共组织资产概述
  - 177 第二节 流动资产的管理
  - 184 第三节 固定资产和在建工程的管理
  - 196 第四节 无形资产的管理
  - 199 第五节 公共组织国有资产管理的基础工作
  - 205 第六节 事业单位对外投资的管理
  - 209 本章小结
  - 210 复习思考题
  - 211 阅读材料
  - 212 推荐阅读
  
- ● ● 213 第七章 负债管理
  - 214 第一节 负债概述
  - 217 第二节 应缴款项的管理
  - 221 第三节 应付、预收和暂存款的管理



- 223 第四节 借入款项的管理
- 224 第五节 偿债能力的评价指标
- 226 本章小结
- 227 复习思考题
- 227 阅读材料
- 229 推荐阅读
  
- ● ● 231 第八章 净资产管理
  - 232 第一节 公共组织净资产概述
  - 235 第二节 事业基金、资产基金和非流动资产基金的管理
  - 237 第三节 专用基金的管理
  - 243 第四节 结余分配
  - 248 本章小结
  - 249 复习思考题
  - 250 阅读材料
  - 252 推荐阅读
  
- ● ● 253 第九章 财务清算
  - 254 第一节 财务清算的概念和程序
  - 256 第二节 财务清查和清理工作
  - 261 第三节 财务清算中的核实申报
  - 264 第四节 财务清算的验收及总结
  - 265 第五节 财务清算结果的处理
  - 267 本章小结
  - 267 复习思考题
  - 268 阅读材料
  - 270 推荐阅读

- • • 271 第十章 财务报告
  - 272 第一节 财务报告概述
  - 275 第二节 财务报告体系和编制要求
  - 277 第三节 行政单位财务报表的主要内容及编制方法
  - 283 第四节 事业单位财务报表的主要内容及编制方法
  - 291 第五节 民间非营利组织财务报表的主要内容及编制方法
  - 297 本章小结
  - 298 复习思考题
  - 298 阅读材料
  - 299 推荐阅读
  
- • • 301 第十一章 财务分析
  - 302 第一节 财务分析概述
  - 303 第二节 财务分析的程序和类型
  - 306 第三节 财务分析的指标体系和方法
  - 319 第四节 财务分析的内容
  - 325 第五节 财务分析报告的编写
  - 327 本章小结
  - 328 复习思考题
  - 328 阅读材料
  - 330 推荐阅读
  
- • • 333 第十二章 财务监督
  - 334 第一节 财务监督概述
  - 339 第二节 财务监督制度
  - 344 第三节 财务监督的内容
  - 347 第四节 财务检查